



NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.929 (SEM.190/2)  
5 de octubre de 2009

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE “LA AGENDA  
DE DESARROLLO PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO  
EN EL SIGLO XXI”**

*San Salvador, El Salvador, 2 de septiembre de 2009*

09-10-31

## Índice

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES .....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS .....	3
1. Lugar y fecha .....	3
2. Asistencia .....	3
3. Organización de los trabajos .....	3
4. Sesión inaugural .....	3
5. Sesión de clausura .....	4
B. EXPOSICIONES, DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES .....	4
1. Presentación y discusión sobre los elementos de la agenda de desarrollo para el Istmo Centroamericano en el siglo XXI .....	4
2. Presentación y discusión sobre política fiscal, ciclos y volatilidad económica.....	8
3. Discusión y conclusiones sobre la agenda de desarrollo en el Istmo Centroamericano y la visión desde los países .....	11
<u>Anexo:</u> Lista de participantes .....	13

## ANTECEDENTES

1. En el curso de las últimas dos décadas, los países del Istmo Centroamericano han modificado drásticamente su estrategia de desarrollo económico, con medidas de apertura comercial y liberalización, han creado un clima alentador para la inversión extranjera y un entorno favorable al libre mercado. En este marco de orientación general, se fincó la búsqueda de expansión dinámica de las exportaciones y la atracción de capital extranjero. La estrategia de orientación externa tuvo como factor detonante las preferencias comerciales otorgadas por el gobierno estadounidense, que abrieron su mercado dentro de la Iniciativa de la Cuenca de Caribe. Este impulso contribuyó a definir el perfil productivo de las economías del Istmo Centroamericano y la naturaleza de la estrategia exportadora.
2. El balance de este modelo económico es mixto. Entre las luces se cuenta una institucionalidad macroeconómica más estable, la reducción de la inflación y el control de déficit fiscal, el dinamismo exportador, la atracción de la inversión extranjera directa, la modernización productiva de las empresas grandes, el aumento del gasto social y cierto avance de los indicadores sociales.
3. Entre las sombras del modelo actual se destacan el crecimiento económico insuficiente e inestable, un bajo nivel de inversión nacional y aún más bajo nivel de ahorro, la resultante brecha externa, la vulnerabilidad a choques externos, una baja propensión a innovar y adoptar modernas tecnologías, altos niveles de desempleo y pobreza, precariedad laboral y la informalidad, la desigualdad alta y creciente en algunos casos, el deterioro ambiental y el aumento de la vulnerabilidad a los desastres naturales a causa del cambio climático.
4. En este contexto, y como parte de las actividades del programa regular de la Sede Subregional de la CEPAL en México, la Unidad de Desarrollo Económico convocó a un grupo selecto de expertos con el fin de discutir la propuesta del organismo sobre una agenda de desarrollo para el Istmo Centroamericano en el siglo XXI. En la reunión se buscó, en primer término, hacer un diagnóstico del modelo actual de desarrollo en múltiples frentes. En segundo, se mostraron los desafíos que la subregión enfrenta en el mediano y largo plazos. En tercer lugar, se presentaron los elementos que la CEPAL considera centrales para una nueva agenda de desarrollo en el Istmo Centroamericano. Finalmente, se buscó la retroalimentación de los expertos acerca de los temas presentados.

## **A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS**

### **1. Lugar y fecha**

5. La reunión de expertos se llevó a cabo en el hotel Radisson Plaza de la ciudad de San Salvador, El Salvador, el día 2 de septiembre de 2009.

### **2. Asistencia**

6. Se contó con la participación de 12 delegados, procedentes de instituciones de gobierno y de organismos subregionales. Además, participaron ocho funcionarios de distintas oficinas de la CEPAL. La lista de participantes y sus detalles de contacto se incluyen en el anexo.

### **3. Organización de los trabajos**

7. Se adoptó la siguiente agenda de trabajo:

1. Registro de participantes
2. Apertura y presentación de los participantes
3. Presentación y discusión sobre los elementos de una agenda de desarrollo para el Istmo Centroamericano
4. Almuerzo
5. Presentación y discusión sobre política fiscal, ciclos y volatilidad económica
6. Discusión y conclusiones sobre la agenda de desarrollo en el Istmo Centroamericano y la visión desde los países
7. Clausura

### **4. Sesión inaugural**

8. El director de la Sede Subregional de la CEPAL en México, señor Hugo Beteta, inauguró la reunión de expertos y agradeció la colaboración y hospitalidad del gobierno salvadoreño, así como la presencia de los participantes del acto.

9. El señor Beteta mencionó que el objetivo de la reunión de expertos era proveer un espacio para reflexionar acerca del actual modelo de desarrollo y los desafíos futuros. Uno de los puntos centrales en esta reflexión es el papel del Estado en el proceso de desarrollo más allá de la crisis actual. Asimismo, enfatizó la importancia de contar con políticas de Estado que trasciendan los ciclos electorales y de esta manera, evitar los virajes de la política pública con cada cambio de gobierno.

10. En ese contexto mencionó la importancia de reconocer que las estrategias adoptadas para enfrentar la actual crisis condicionarán las estrategias de desarrollo futuras. Es evidente que el Estado está de vuelta y que jugará un papel más activo en el futuro en comparación con el papel más pasivo demostrado hasta la crisis actual. En los países desarrollados esto ya es evidente.

11. Finalmente, reconoció que cada país muestra especificidades que necesitan ser atendidas, y expresó el interés de la CEPAL en conocer cuáles son las preocupaciones particulares de cada nación, así como de los esfuerzos realizados hasta el momento.

## **5. Sesión de clausura**

**12.** El señor Igor Paunovic, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México, agradeció la enriquecedora discusión que se tuvo en las sesiones de la mañana y la tarde, y afirmó que los aportes que dieron los participantes significarán un reordenamiento de las prioridades del trabajo de la CEPAL México. Asimismo, señaló que la CEPAL está en un proceso de reinversión continuo y la retroalimentación de la gente que vive en los países de América Latina y el Caribe es central en este proceso. Finalizó la reunión de expertos invitando a los participantes a mantenerse en contacto con la CEPAL y acercarse en caso de necesitar asistencia técnica o algún otro tipo de apoyo.

## **B. EXPOSICIONES, DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

### **1. Presentación y discusión sobre los elementos de la agenda de desarrollo para el Istmo Centroamericano en el siglo XXI**

**13.** La presentación estuvo a cargo del señor Igor Paunovic, con la ponencia titulada “Agenda de desarrollo para el Istmo Centroamericano en el siglo XXI”. En la presentación ofreció un diagnóstico detallado del desarrollo del Istmo Centroamericano en los últimos 20 años. Enumeró los retos aún pendientes y algunos nuevos en la subregión, y al final presentó ciertos elementos de una agenda de desarrollo para los países del Istmo Centroamericano.

**14.** El señor Paunovic argumentó que si bien el modelo de desarrollo adoptado desde finales de la década de 1980 por los países del Istmo Centroamericano ha tenido logros importantes, ha resultado ser insuficiente para resolver los déficit históricos de la subregión. Por ello, resulta pertinente plantearse cuáles serían los elementos que deben incluirse en una agenda de desarrollo para el Istmo Centroamericano de cara al siglo XXI.

**15.** Entre los logros del actual modelo de desarrollo se destacan la superación de las tendencias negativas de los años ochenta como la crisis del modelo agroexportador, la crisis de la deuda, conflictos civiles que agobiaron más de la mitad de la población del Istmo Centroamericano, el desplazamiento interno de la población, los desequilibrios macroeconómicos y el lento o nulo crecimiento.

**16.** Como resultado de los esfuerzos de los gobiernos y las sociedades en su conjunto, se ha logrado pacificar y democratizar la subregión; reducir la pobreza; crear estabilidad macroeconómica y apertura comercial, y revitalizar el proceso de integración subregional, todas acompañadas por una diversificación en la composición de las exportaciones.

**17.** En la presentación también se enfatizó que a pesar de estos logros, el modelo ha resultado ser insuficiente para reducir las brechas que históricamente han aquejado a la subregión. De manera similar, lo sucedido en prácticamente todas las regiones en desarrollo, el crecimiento de los países del Istmo a partir de la década de 1980 ha sido más bajo y volátil que el experimentado en el período 1950-1980. Esto se ha traducido en tasas de crecimiento que no han sido suficientes para reducir los todavía altos niveles de pobreza y desigualdad que caracterizan a la subregión.

**18.** Además, el modelo de inserción internacional basado en oferta de mano de obra barata ha resultado en economías de enclave que han logrado muy limitados encadenamientos con el resto de los sectores productivos. Esta situación ha acentuado la heterogeneidad productiva en la subregión con pocas empresas de alta productividad y una vasta mayoría donde la productividad es muy baja.

**19.** Asimismo, la estrategia adoptada se ha traducido en poca creación de empleo formal, que ha provocado, por una parte, altos niveles de informalidad y por la otra, una migración masiva, tanto del medio rural hacia el urbano, como desde el Istmo hacia países desarrollados, y en particular hacia los Estados Unidos. La insuficiente generación de empleo es una de las debilidades más agudas del actual modelo de desarrollo.

**20.** A pesar de la relativa estabilidad de las variables nominales, es decir, de la inflación y el déficit fiscal, la experiencia reciente ha estado caracterizada por persistentes y altos déficit de cuenta corriente, que han acrecentado la vulnerabilidad externa. La crisis actual ha hecho evidente la dependencia del modelo de desarrollo con respecto de los flujos de remesas, inversión extranjera directa y en algunos casos particulares de cooperación internacional.

**21.** Se subrayó que la persistencia del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos obedece a factores estructurales de las economías del Istmo Centroamericano. Se destacaron dos factores: primero, la ausencia de encadenamientos productivos de la industria manufacturera de exportación y por eso la alta propensión a importar; segundo, una alta dependencia de la subregión de las importaciones de alimentos y combustibles.

**22.** Finalmente, el diagnóstico general se cerró con una comparación de los resultados del modelo liderado por exportaciones en los países del Istmo Centroamericano y un grupo de países exitosos de Asia. Después de la década perdida de los ochenta, los primeros volvieron a tasas de crecimiento económico y de exportaciones similares a las registradas en la década de los setenta. En cambio, los segundos mantuvieron las tasas de crecimiento económico y de exportaciones muy superiores a las registradas en el Istmo Centroamericano y con una menor volatilidad.

**23.** Otra diferencia importante es la restricción externa. Los períodos de crecimiento alto de las economías del Istmo Centroamericano están asociados con un deterioro agudo del balance comercial. Estos déficit altos ponen un techo al crecimiento que pueden alcanzar estas economías. En contraste, los países asiáticos lograron tasas de crecimiento económico altas y acompañadas de superávit comercial, por lo que en esta circunstancia, la restricción externa no juega un papel importante.

**24.** A continuación se presentó un diagnóstico de los logros y las debilidades en el ámbito de los siguientes temas: finanzas públicas, inserción internacional, desarrollo productivo, sistema financiero, políticas de competencia y regulación, sector rural, sector energético, política social y cambio climático.

**25.** Una vez concluida la presentación del diagnóstico se abordaron los principales retos que enfrentará el Istmo Centroamericano durante los próximos 20 años:

- Los costos de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, que son de especial relevancia para la subregión, dada su vulnerabilidad geofísica y socioeconómica y su interacción, que potencia los efectos adversos.
- La doble divergencia que existe entre las tasas de crecimiento de los países del Istmo respecto de los países desarrollados, así como entre los países mismos de la subregión. Para ello se mostraron los resultados de un ejercicio de extrapolación de tendencias recientes. Según los resultados, hacia 2050 el ingreso per cápita de los países del Istmo Centroamericano seguirá siendo equivalente a aproximadamente un sexto del ingreso per cápita de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Al mismo tiempo, la diferencia del nivel de ingresos entre los países del Istmo continuará acrecentándose.
- La dinámica demográfica. Según las estimaciones de crecimiento y envejecimiento de la población, los seis países del Istmo Centroamericano están por comenzar, o ya lo han hecho, un período en donde la tasa de dependencia se encuentre en su momento más

benéfico. Sin embargo, ante la baja inversión en capital humano y las pobres perspectivas de empleo de calidad, la subregión corre el riesgo de desaprovechar las ventajas de este bono demográfico. Además, el envejecimiento acelerado que presenta un desarrollo más dinámico que en los países desarrollados para el mismo nivel de desarrollo, se convertirá en un gran reto dentro de dos décadas en la subregión.

**26.** La presentación concluyó con una serie de propuestas:

- Importancia de contar con una visión nacional de largo plazo, así como con instituciones que sean capaces de transformar esa visión en políticas públicas. Al respecto se enfatizó la necesidad de mejorar la capacidad de los países de formular nuevas estrategias e implementar políticas de manera eficiente.
- Necesidad de un nuevo pacto fiscal que efectivamente funcione como mecanismo de solución de las diversas demandas sociales, en un marco de fortaleza institucional.
- Proteger los logros obtenidos en materia de estabilidad macroeconómica, y trascender el concepto de estabilidad hacia variables reales como el crecimiento y el empleo.
- Renovar las estrategias de inserción internacional e integración regional, al diversificar los mercados de destino, agregar valor a los productos exportados y privilegiar la reducción de las brechas existentes entre los países del Istmo.
- Coordinar las políticas económicas y sociales, con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad, fomentando así la cohesión social.
- Reconocer la importancia de la sostenibilidad intergeneracional del proceso de desarrollo, especialmente de cara a los retos que plantea el cambio climático.

**27.** Se puso especial énfasis en desarrollar y coordinar políticas educativas y de desarrollo productivo. En este último rubro, se destacó la importancia de invertir en la formación de capital humano que sea capaz de desarrollar, adoptar y adaptar tecnologías que permitan producir bienes y servicios con mayor valor agregado.

**28.** Se partió de reconocer el papel privilegiado de la innovación, por lo que se recomendó el desarrollo de políticas orientadas a la promoción de la investigación y desarrollo, así como a modernizar el aparato productivo. En este marco se mencionó la relevancia de fomentar el vínculo entre la academia (universidades y centros de investigación) y el sector productivo; así como la necesidad de contar con apoyo para facilitar la incursión de empresas en sectores de mayor valor agregado.

**29.** Finalmente se subrayó la trascendencia de la inversión en infraestructura, principalmente en tecnologías de información y comunicaciones que incrementen la productividad, y facilite el comercio de bienes y servicios.

**30.** Con respecto a la educación, se reconoció el papel doble de las políticas de desarrollo humano que, por una parte, son esenciales para combatir la pobreza y reducir la desigualdad del ingreso, y por el otro promueven el incremento de la productividad y facilitan el escalamiento tecnológico.

**31.** En el ámbito social de las políticas educativas, se destacó el efecto que tiene la educación sobre el bienestar y la distribución del ingreso. En particular se recaló que la inversión en educación permite combatir a la pobreza mediante políticas productivas, en vez de hacerlo con políticas asistenciales.

**32.** Una vez concluida la presentación, se dio la palabra a los expertos convocados. En términos generales, hubo un consenso con respecto al diagnóstico presentado, así como con las propuestas realizadas. No obstante, algunos delegados cuestionaron o matizaron algunas de las conclusiones

derivadas del diagnóstico. Asimismo se discutió ampliamente la necesidad de incorporar explícitamente la dimensión política y la de la economía política en el diseño de estrategias de desarrollo.

**33.** Con respecto al concepto multidimensional del desarrollo, el delegado del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), señor Pelayo Rocés, indicó que es muy cercano al concepto de desarrollo económico inclusivo, que sirve como concepto analítico articulador del trabajo del BCIE. Al respecto, manifestó que hace falta incorporar explícitamente la discusión de género en el diseño de estrategias de desarrollo.

**34.** En lo que respecta al diagnóstico, tanto el ministro de hacienda y crédito público de Nicaragua, señor Alberto Guevara, como el diputado suplente de la asamblea legislativa de El Salvador, señor Damián Alegría, argumentaron que el modelo de desarrollo actual no sólo se ha agotado, sino que no ha sido capaz de satisfacer las expectativas generadas. También se señaló la necesidad de encontrar un modelo propio en la subregión que sea financiado con los recursos propios, donde se aproveche el potencial que tiene la agricultura, y donde se revalore la importancia del mercado interno.

**35.** En particular, tal como lo enfatizó posteriormente el coordinador del programa Estado de la Región, señor Alberto Mora, las falencias del modelo han sido tales que ni siquiera durante el auge reciente no fue posible resolver los problemas históricos de la subregión. Más importante aún, según se argumentó, el modelo ha sido incapaz de aprovechar el auge para sentar las bases que permitan enfrentar los retos de mediano y largo plazo.

**36.** Los señores Guevara y Alegría se refirieron a la importancia de fortalecer la capacidad productiva como medio para reducir una de las fuentes de vulnerabilidad de los países del Istmo. En lo que concierne al agotamiento del modelo de desarrollo, el señor Guevara se refirió a la necesidad de contar con nuevas maneras de acceder al financiamiento, a la inversión extranjera directa y a la cooperación internacional. Especialmente, aludió a los efectos procíclicos de la condicionalidad de los préstamos multilaterales y de la cooperación internacional. En relación con este último punto, vale la pena mencionar que durante su intervención, el señor Rocés del BCIE destacó la responsabilidad de los organismos de cooperación en reconocer el protagonismo de las instituciones locales, que son quienes instrumentan las políticas.

**37.** Como matiz de lo anterior, el coordinador del informe de desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de El Salvador, señor William Pleitez, planteó la importancia de realizar un análisis riguroso con respecto a si efectivamente el modelo de desarrollo se encuentra agotado. Apuntó hacia la opinión del profesor de la Universidad de Harvard Dani Rodrik, sobre el juicio prematuro con respecto al agotamiento del modelo agroexportador hacia mediados de la década de 1980. Por eso es de suma importancia tener más claridad acerca de la pregunta si efectivamente el actual modelo está agotado o no.

**38.** Asimismo, cuestionó las conclusiones del diagnóstico general con respecto al progreso de la integración de los países del Istmo Centroamericano. En particular, cuestionó si efectivamente el Istmo ha experimentado un avance de regionalismo abierto o se ha tratado solamente de apertura sin integración regional sustantiva. Finalmente, se preguntó acerca de las posibilidades de lograr una unión aduanera, al tomar en cuenta la proliferación de acuerdos bilaterales existentes.

**39.** El ministro de educación de Costa Rica, señor Leonardo Garnier, señaló que una de las falencias fundamentales de las estrategias adoptadas hasta el momento es que se basan en la mano de obra barata, o la exportación de materias primas. Ninguna de ellas necesita una mano de obra educada y especializada, lo que resulta en niveles de salarios reales relativamente bajos. Las élites se pueden caracterizar por tener una vocación rentista, por lo que no están interesadas en invertir en educación, a

pesar de que eso es rentable al nivel de la sociedad y también al nivel individual. Existen los intereses creados que quieren mantener el modelo caracterizado por la baja productividad y bajos salarios.

**40.** Señaló que el análisis de la relación entre la estructura política y el ámbito económico es fundamental. En relación con este tema, se refirió a la necesidad de considerar explícitamente la economía política del desarrollo. Es decir, incorporar sistemáticamente en la discusión sobre estrategias de desarrollo el análisis de los incentivos de los diferentes agentes, con el fin de contar con instrumentos que permitan abandonar los equilibrios de bajo nivel que han caracterizado al desarrollo de la subregión.

**41.** La economista principal del PNUD en Honduras, señora Glenda Gallardo, y el delegado de la secretaría técnica de la presidencia de El Salvador, señor Francisco Lazo, coincidieron en enfatizar la importancia de la dimensión política del desarrollo. En concreto, la señora Gallardo señaló que la discusión debería enfocarse en implementar la agenda y no sólo diseñarla, ya que en su opinión los temas han sido discutidos ampliamente, no así la implementación. Manifestó la necesidad de reconciliar los intereses divergentes de los distintos actores a todos los niveles, con el fin de garantizar que la discusión sobre el desarrollo del Istmo Centroamericano se traduzca en medidas concretas.

**42.** Por su parte, el señor Lazo se refirió al hecho de que a pesar de la pacificación y democratización de la subregión, las sociedades siguen siendo conflictivas. También se caracterizan por una ausencia de consensos básicos y la dificultad de tener una visión consensuada de desarrollo de largo plazo. Señaló que no reconocer esta situación resultaría en recomendaciones de política imposibles de aplicar. Asimismo, se refirió al tema de la integración subregional, y subrayó la necesidad de definir una finalidad para la integración económica en el Istmo Centroamericano.

**43.** En lo referente a la capacidad institucional en torno a la integración subregional, el representante del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), señor Manuel Iraheta, manifestó que existe capacidad en algunos ámbitos, al referirse en particular al caso de la coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, indicó que hace falta desarrollar consensos que permitan acotar el mandato de dichas instituciones, y lograr así definir objetivos específicos que guíen el trabajo de las instituciones subregionales. Cabe mencionar que a lo largo de la sesión de debate, se recaló la conveniencia de contar con estrategias de desarrollo que trasciendan el ámbito nacional. Sin embargo, también se enfatizó la necesidad de reconocer la especificidad de cada país en la instrumentación de las mismas.

**44.** El señor Beteta cerró la sesión de debate y destacó la importancia de analizar con mayor profundidad la vigencia del modelo de desarrollo, la necesidad de considerar explícitamente la economía política de las estrategias de desarrollo y la trascendencia de definir la finalidad del proceso de integración. También recaló que la herencia de los últimos 20 años son una paz con luces y sombras, las sociedades conflictivas con dificultades para alcanzar consensos, y los patrones rentistas entre las élites.

## **2. Presentación y discusión sobre política fiscal, ciclos y volatilidad económica**

**45.** El señor Juan Pablo Jiménez, oficial de asuntos económicos de la CEPAL, ofreció una ponencia sobre política fiscal en tiempos de crisis económica. En primer lugar, agradeció al Gobierno de El Salvador y a la oficina de la CEPAL en México por la invitación a participar en la reunión.

**46.** La presentación estuvo enfocada en analizar algunas de las características estructurales de la subregión, a la luz de la bonanza de 2003-2007 y la crisis actual, con el objetivo de estudiar los principales problemas recurrentes de la subregión en términos de política fiscal. Se dividió en los

siguientes temas: revisión de las características de la política fiscal y sus problemas recurrentes; el impacto de la crisis, y reflexiones finales y retos futuros.

**47.** De acuerdo con la clasificación de Musgrave, el sector público tiene tres funciones principales en materia fiscal: estabilizar, asignar y redistribuir. El reducido espacio de la política fiscal en la subregión le dificulta cumplir con estos tres objetivos. El espacio de política fiscal debe ser entendido no sólo como la diferencia entre ingresos y gastos, sino también como la cuantía de los recursos, el número de instrumentos y la competencia entre objetivos (pocos recursos y diversos objetivos).

**48.** Históricamente, América Latina ha mostrado cuentas fiscales deficitarias, salvo algunos años. Más de 80% de los países son comúnmente deficitarios, aunque en los últimos siete años se observó una mejora.

**49.** La recaudación en América Latina es baja y volátil. La estructura tributaria tiene características que la hacen inadecuada para lograr la redistribución (no se logra la equidad vertical, pero tampoco la horizontal), debido a una alta cantidad de exenciones y exoneraciones.

**50.** La carga fiscal latinoamericana es incluso menor que la de África y está fuertemente basada en la tributación indirecta. Pero también es baja comparada con su propio nivel de desarrollo (PIB per cápita en comparación con la carga tributaria). La baja recaudación tiene también impacto en la inversión en infraestructura. Además, en la región se recauda poco con relación a la demanda de gasto público. No obstante, hay diferencias importantes al interior de América Latina respecto de la carga tributaria. Brasil, Argentina y algunos otros países recaudan cerca de 30% del PIB mientras que los países del Istmo Centroamericano, México y Haití recaudan mucho menos, en algunos casos solamente en torno a 10% del PIB.

**51.** Los ingresos fiscales tienen una alta volatilidad, sobre todo en los países de América del Sur especializados en la producción y la exportación de bienes primarios. Asimismo, la región tiene una alta prociclicidad a acceder a financiamiento externo para financiar el gasto. En épocas de crecimiento tiene mucho acceso y viceversa. Los ingresos fiscales han estado influidos por los precios de exportación, lo que explica en parte la volatilidad.

**52.** La estructura tributaria en América Latina está fuertemente basada en impuestos al consumo. El crecimiento del impuesto al valor agregado ha reemplazado los impuestos al comercio exterior. Se necesita un aumento de los impuestos directos: a la renta y sobre todo a la renta personal. En la OCDE en conjunto la base de la tributación se sitúa precisamente en impuestos a la renta y a la propiedad.

**53.** En casi todos los países de América Latina el sistema tributario es regresivo: es mejor la distribución del ingreso antes de impuestos. De hecho si se analiza la distribución del ingreso antes de impuestos en América Latina, es similar a la de países desarrollados. La herramienta que tiene el sector público para afectar la estructura fuertemente desigual de los ingresos en la región es la tributación directa. El IVA ha llegado a un límite, en términos de la base imponible, dado que está prácticamente generalizado a todos los productos. La baja recaudación en algunos países se asocia con un alto grado de exenciones y exoneraciones.

**54.** El segundo tema de la presentación fue el impacto de la crisis. El señor Jiménez mencionó que la región presenta una menor vulnerabilidad que la observada en crisis anteriores: crecimiento con superávit en cuenta corriente, mejora en cuentas fiscales, baja relación deuda/PIB, crecimiento de las reservas internacionales y mejor gestión de la deuda. No obstante, la crisis ha tenido ya un impacto negativo en los ingresos fiscales. En los países altamente especializados en productos básicos la caída ha sido mayor. En los no especializados en productos básicos, la caída se debe principalmente a la reducción de la actividad económica.

**55.** El señor Jiménez presentó los resultados de un análisis elaborado por la CEPAL sobre el grado de exposición de los países a la crisis. Primero se estudiaron los canales de transmisión y los factores que pueden impactar a la región: participación de los recursos naturales en los ingresos totales, el nivel de la carga tributaria, la productividad del IVA, entre otros. Después se agruparon a los países en tres niveles: exposición alta, baja y media. Los países más expuestos a la crisis internacional son aquellos que tienen una baja recaudación tributaria o los más especializados en recursos naturales.

**56.** Los países han tomado dos tipos de medidas en la coyuntura actual: contracíclicas y las dirigidas a reducir los efectos sociales regresivos de la crisis. La región ha tomado más medidas por el lado del gasto que de los ingresos, dado que su crisis se originó por el lado de la demanda, lo que hace más efectivo el aumento del gasto. Por otra parte, la caída de los ingresos y aumento del déficit han afectado la capacidad, de todos modos acotada, de hacer políticas contracíclicas.

**57.** Finalmente, el señor Jiménez presentó las siguientes reflexiones finales:

- Tradicionalmente, en América Latina el espacio fiscal ha sido estrecho para atender las tareas que deben enfrentar los sectores públicos.
- Los recursos han sido pocos y volátiles, los instrumentos escasos y ha habido muchas veces mayor competencia que coordinación entre objetivos.
- Los recursos e instrumentos se reducen y los objetivos empiezan a competir entre sí.

**58.** A continuación el señor Igor Paunovic invitó a los participantes a comentar la presentación del señor Jiménez.

**59.** La señora Glenda Gallardo comentó que en Centroamérica se han logrado avances en el tema fiscal, en particular en el área del endeudamiento, pero aún hay retos importantes. Señaló que los gobiernos centroamericanos tienen limitaciones de financiamiento. Por ello, los organismos que brindan cooperación internacional tienen una gran responsabilidad ante las solicitudes de ayuda financiera por parte de los países. Cada vez que se asignan recursos, el país tiene que ser muy cuidadoso con su uso, porque de lo contrario al final de la crisis se tendrán países altamente endeudados y con préstamos que tuvieron un efecto real reducido.

**60.** La señora Gallardo también mencionó que se debe evitar que los programas de desarrollo social, como los de transferencias condicionadas, para los que en algunos casos se usan los préstamos de organismos internacionales, se conviertan en obligaciones permanentes para los gobiernos. Un reendeudamiento excesivo y mal orientado no sería responsabilidad exclusiva de los países, también de los organismos que otorgan los préstamos.

**61.** Con respecto al tema tributario, la señora Gallardo comentó que la ampliación de la base tributaria tiene que estar ligada a los temas como el manejo de recursos y rendición de cuentas. En el tema de progresividad, si el impuesto sobre la renta tiene un gran impacto, la cuestión principal es cómo reducir la evasión.

**62.** El señor Alberto Guevara mencionó que a la presentación hecha por el señor Jiménez le faltó un mayor análisis de qué medidas toman los países pobres altamente endeudados de la Latinoamérica. Antes de la crisis estos países tenían políticas fiscales responsables, consistentes y sólidas. Todo gasto tenía que tener identificado de manera previa la fuente de financiamiento. Se ha avanzado significativamente en coordinar la política fiscal y la política monetaria.

**63.** Por otra parte, el señor Guevara señaló que los esfuerzos de Centroamérica por mejorar fiscalmente se consolidaron a partir de la conformación del consejo de ministros en el tema

(COSEFIN), lo que permitió coordinar criterios. Por ejemplo, previo a la coordinación la visión era atraer IED mediante la reducción de impuestos, lo que minaba la capacidad de recaudación. La coordinación ha permitido dejar a un lado las guerras en la región en materia de reducción de impuestos y aranceles. Lo importante es crear las condiciones que favorezcan la inversión (espacios de estabilidad social, trámites más sencillos, entre otros) más allá de incentivos fiscales. Otro tema fiscal de gran relevancia es el rompimiento de escudos fiscales injustos que benefician a grandes empresas y a grandes representantes del capital. No hay un principio de generalidad de tributos, lo que permite a los grandes capitales pagar menos.

**64.** El señor ministro también apuntó que en Nicaragua no tienen la capacidad de financiamiento y se quedaron sin ahorros, por lo que han recurrido a la subejecución forzada del presupuesto. Han reducido el gasto con una política de subejecución en las áreas en donde los ministerios tenían problemas para ejecutar, sin dejar de movilizar recursos en áreas prioritarias: infraestructura productiva y gasto social focalizado. Sin embargo, la reducción del presupuesto está llevando a que las instituciones públicas estén al borde de la parálisis.

**65.** El señor Leonardo Garnier comentó que la política fiscal y monetaria que se hizo en los últimos tres años en Costa Rica fue fuertemente contracíclica. La reforma fiscal no se pudo plantear en los primeros años del gobierno del presidente Arias porque el debate se centró en la aprobación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA). No obstante, hubo un esfuerzo muy grande para elevar la carga tributaria sin reformas y subió 2,5 puntos porcentuales del PIB. La situación del gobierno fue fiscalmente muy buena en los tres primeros años, lo que permitió el incremento del gasto y la reducción de la carga de la deuda como porcentaje del PIB.

**66.** El señor Garnier también señaló que ante la crisis se ha dado un esfuerzo por recortar los gastos. Se logró que el congreso aprobara de manera temporal que el uso del endeudamiento no fuera exclusivamente para inversión. A diferencia de lo vivido en la década de los ochenta, la crisis encontró a Costa Rica con mayor solidez fiscal. La crisis de los ochenta forzó un gran recorte al rubro de educación, lo que impactó negativamente los indicadores.

**67.** El señor Wilfredo Zepeda, asesor parlamentario de la Asamblea Legislativa de El Salvador, mencionó que la problemática fiscal se vive de manera distinta en el congreso, en donde no imperan las cuestiones técnicas. En los últimos años ha surgido una gran cantidad de propuestas de diversos organismos internacionales y centros de investigación que dan respuestas técnicas a la problemática. Sin embargo, la problemática fiscal en El Salvador está situada en el ámbito político. Se tiene que hacer un pacto político y esto depende de elementos de coyuntura y de liderazgo. Asimismo, es necesario incrementar la transparencia y combatir la corrupción. Un segundo elemento que hay que integrar al análisis es la falta de una cultura tributaria responsable: prevalece una cultura de no pago, de evasión y de contrabando.

### **3. Discusión y conclusiones sobre la agenda de desarrollo en el Istmo Centroamericano y la visión desde los países**

**68.** El señor Igor Paunovic abrió la sesión, e invitó a los participantes a dar sus ideas sobre el papel que la CEPAL podría tener en la promoción del desarrollo de la subregión.

**69.** El señor Pelayo Rocés sugirió que la CEPAL profundice más los estudios a nivel microeconómico y clarifique una propuesta de opciones para generar mayor valor agregado en la subregión. En el Istmo Centroamericano hay niveles altos de pobreza e inequidad, por lo que las nuevas fuentes de valor deben tener un impacto positivo sobre la equidad. Se deben diseñar políticas que identifiquen las necesidades y capacidades de ciertas áreas o regiones geográficas, al igual que las ventajas competitivas locales que generen nuevas fuentes de valor. Asimismo, comentó que es

necesario establecer en términos de objetivos y estadísticas el diseño y ejecución de políticas. Por último, mencionó la importancia de hacer estudios sectoriales.

**70.** El señor Leonardo Garnier mencionó que en la subregión se le tiene afecto y reconocimiento a la CEPAL, activos que deben ser aprovechados. La CEPAL tiene experiencia y sensibilidad sobre los temas de desarrollo y de América Latina, y se distinguen de las que se pueden encontrar en otros organismos. En general, en la región se percibe que los intereses de la CEPAL por el tema de desarrollo son genuinos. La larga historia de la CEPAL en el estudio y análisis de la región representa un acumulado de madurez de pensamiento. En contraste, las generaciones jóvenes de economistas tienden a no analizar lo que se publicó hace una o dos décadas. La historia de la CEPAL y su pensamiento es algo que no se debería perder, lo que le permite ubicar el análisis en una visión más integral del desarrollo.

**71.** Por otra parte, el señor Garnier comentó que la CEPAL debería abordar de manera institucional el tema de la economía política del desarrollo. Funcionarios de la CEPAL lo han hecho a título personal, pero no se ha presentado como una visión institucional. En momentos como el actual es muy importante analizar la economía política (intereses de los actores, viabilidad, entre otros), es decir cuáles son las fuerzas políticas en América Latina que podrían hacer viables las políticas recomendadas. La CEPAL podría trabajar más, por ejemplo, en entender porqué las reformas económicamente sensatas fracasan por motivos políticos.

**72.** El señor Alberto Guevara señaló que la CEPAL debe continuar con su función de señalar las áreas en donde es posible mejorar las políticas públicas, y continuar así con su función de conciencia crítica. En este sentido, debe mantenerse como una entidad de aporte al conocimiento, a la formación de una capacidad de análisis propio, regional, especializado y comprometido. La CEPAL debe contribuir a la reflexión sobre nuestros modelos de desarrollo.

**73.** El señor Guevara mencionó también que la CEPAL puede contribuir con estudios sectoriales y coyunturales que permitan advertir sobre condiciones futuras. Podría también diseñar modelos y estilos de planificación que ayuden a mejorar la asignación de recursos, la búsqueda de objetivos y la evaluación. Asimismo, la CEPAL puede asumir un liderazgo en el tema de desarrollo y ayudarle a los países de América Latina a orientarse de mejor manera en la gestión de políticas públicas, sociales y ambientales, así como en la gestión de los temas comunes sociales.

**74.** El señor José Botello mencionó que la ayuda de la CEPAL ha sido y continuará siendo importante para uniformar manuales de estadísticas. La CEPAL debe incluir también el seguimiento de la calidad y armonía de las estadísticas para que sean comparables entre países.

**75.** El señor Wilfredo Zepeda comentó que la CEPAL tiene un valor tangible histórico acumulado en estudios y estadísticas. Sin embargo, también tiene un valor intangible que es la credibilidad: “si lo dijo CEPAL es cierto”. Este valor da la herramienta para plantear que en el abordaje de una visión de desarrollo haya una dimensión olvidada que es la cultura, por lo que se plantea la necesidad de transversalizar políticas de desarrollo cultural. Una dimensión importante es el rescate de la memoria histórica y un aspecto importante de política pública es la promoción de los medios de comunicación como informadores. Finalmente, señaló que la perspectiva de género debe ser incluida en cualquier propuesta.

**76.** Por último, el señor Pelayo Rocés mencionó que el BCIE está convencido de que aislados no lograrán nada. El concepto de sinergias con otras organizaciones forma parte de los principios estratégicos del banco. En efecto, van a medir su desempeño con indicadores de asociación con otras organizaciones y por la forma cómo su trabajo sea juzgado por los socios. El señor Rocés propuso buscar sinergias con otras organizaciones para que las estrategias tengan mayor potencial. El BCIE tiene un gran interés en buscar las sinergias con la CEPAL.

Anexo**LISTA DE PARTICIPANTES****1. Participantes por país****Costa Rica**

Leonardo Garnier  
Ministro de Educación  
San José, Costa Rica  
Correo electrónico: garnier@amnet.co.cr,  
amendezc@mep.go.cr

Manuel Iraheta  
Economista Consultor  
Consejo Monetario Centroamericano  
San José, Costa Rica  
Tel: (506) 2280-9522  
Fax: (506) 2524-1062  
Correo electrónico: miraheta@secmca.org

Alberto Mora  
Coordinador de Investigación  
Programa Estado de la Región  
San José, Costa Rica  
Correo electrónico:  
albertomora@estadonacion.or.cr

**El Salvador**

Carlos E. Arce  
Gerente  
Oficina de Crecimiento Económico  
USAID  
San Salvador, El Salvador  
Correo electrónico: carce@usaid.gov

José Francisco Lazo  
Secretaría Técnica de la Presidencia  
San Salvador, El Salvador  
Tel. (503) 2266-1177  
Correo electrónico: lazochico@gmail.com

William Pleitez  
Coordinador de Desarrollo Humano y ODM  
PNUD El Salvador  
Tel: (503) 2263-0066  
Correo electrónico: william.pleitez@undp.org

José Mauricio Rivera c/p Damian Alegría  
Diputado Suplente  
Asamblea Legislativa  
San Salvador, El Salvador  
Tel: (503) 2281-9308  
Fax: (503) 2281-9333  
Correo electrónico:  
damian.alegría@asamblea.gob.sv

Wilfredo Zepeda  
Asesor Parlamentario  
Asamblea Legislativa  
San Salvador, El Salvador  
Tel: (503) 2281-9365  
Correo electrónico:  
wilfredo.zepeda@asamblea.gob.sv

**Honduras**

Glenda Gallardo  
Economista Principal  
PNUD Honduras  
Correo electrónico:  
glenda.gallardo@undp.org,  
carlos.aldana@undp.org

Pelayo Rocés  
Banco Centroamericano de Integración  
Económica  
Tegucigalpa, Honduras  
Correo electrónico: proces@bcie.org,  
elarios@bcie.org

**Nicaragua**

Alberto Guevara  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Managua, Nicaragua  
Tel: (505) 2222-7061  
Fax: (505) 2222-3033  
Correo electrónico:  
alberto.guevara@mhcp.gob.ni,  
adriana.chavarria@mhcp.gob.ni

**Panamá**

José Botello  
 Jefe del Departamento de Estudios  
 Económicos  
 Instituto Nacional de Estadística y Censo  
 (INEC)  
 Panamá, Panamá  
 Tel: (507) 510-4811  
 Correo electrónico: josebo@contraloria.gob.pa

**2. Secretaría****Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en  
México**

Hugo Beteta  
 Director  
 CEPAL, Sede Subregional, México  
 Av. Presidente Masaryk 29 – piso 13  
 11570 México, D. F.  
 Tel: (52-55) 5263-9700  
 Fax: (52-55) 5531-1151  
 Correo electrónico: hugo.beteta@cepal.org

Jorge Máttar  
 Director Adjunto  
 CEPAL, Sede Subregional, México  
 Av. Presidente Masaryk 29 – piso 13  
 11570 México, D. F.  
 Tel: (52-55) 5263-9700  
 Fax: (52-55) 5531-1151  
 Correo electrónico: jorge.mattar@cepal.org

Igor Paunovic  
 Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico  
 CEPAL, Sede Subregional, México  
 Av. Presidente Masaryk 29 – piso 12  
 11570 México, D. F.  
 Tel: (52-55) 5263-9693  
 Fax: (52-55) 5531-1151  
 Correo electrónico: igor.paunovic@cepal.org

Ramón Padilla  
 Oficial de Asuntos Económicos  
 CEPAL, Sede Subregional, México  
 Av. Presidente Masaryk 29 – piso 12  
 11570 México, D. F.  
 Tel: (52-55) 5263-9664  
 Fax: (52-55) 5531-1151  
 Correo electrónico: ramon.padilla@cepal.org

Francisco Villarreal  
 Oficial de Asuntos Económicos  
 CEPAL, Sede Subregional, México  
 Av. Presidente Masaryk 29 – piso 12  
 11570 México, D. F.  
 Tel: (52-55) 5263-9679  
 Fax: (52-55) 5531-1151  
 Correo electrónico:  
 francisco.villarreal@cepal.org

Oswaldo Kacef  
 Director  
 División de Desarrollo Económico  
 CEPAL, Santiago  
 Correo electrónico: osvaldo.kacef@cepal.org

Juan Pablo Jiménez  
 Oficial de Asuntos Económicos  
 División de Desarrollo Económico  
 CEPAL, Santiago  
 Correo electrónico:  
 juanpablo.jimenez@cepal.org

René Hernández  
 Oficial de Asuntos Económicos  
 División de Desarrollo Productivo  
 CEPAL, Santiago  
 Correo electrónico: rene.hernandez@cepal.org